

第九議會治安警察法案 (四)

新井勉

五 治安警察法案の提出と廃案

保安条例と予戒令についてその施行と帝國議會における廃止論を一通りみた訳である。次に本題の治安警察法案について考察する。第九議會に政府が提出した法案が果して先行二法令を緩和する内容をもつものかどうか、貴族院が政府提出案を廃案においこんだのはどういふ事情なのか。およそそのような論点を明らかにするのが、既にかいたように本稿を起した動機である。¹¹⁾

問題の治安警察法案について一度利用したことがある内務省文書によれば次のようだ。「保安条例……本例ヲ蛇蝎視スル感情ハ得テ政客ノ腦裏ヲ脱スル能ハス為メニ帝國議會ニ於テハ每期衆議院議員ヨリ廃止ノ法律案ヲ提出シテ政府ト論議ヲ戦ハセリ然而時勢ノ推移ハ漸ク社会状態ノ変遷ヲ来タシ且他ノ法令ト重複ニ渉ル条項ナキニシモアラサルヲ以テ昨冬政府亦本例修正ノ可ナルヲ認ムルニ至レリ乃チ政府ハ既ニ第九議會ニ於テ本例第四条第五条ニ修正ヲ施シ之ニ行政権執行ノ方法及街頭ニ於ケル演説朗読文書形像等ノ頒布揭示ニ

対スル取締ノ事項ヲ増補シ且予戒令ノ条項ヲ潤刪加除シ蒐メテ一部ノ治安警察法ト為シ之ヲ貴族院ニ提出セリ然ルニ同院之ヲ否決シタ」

「予戒令……衆議院ハ本令ヲ以テ却テ國民ノ權利ヲ押屈スルモノト為シ第三第四及第八議會ニ於テ之レカ廃止建議ヲ提出且可決シタリ依テ政府ハ前段ノ如ク第九議會ニ對シ本令ヲ潤刪加除以テ治安警察法中ニ収メ之ヲ貴族院ニ提出シタリト雖モ遂ニ其否決スル所……」¹²⁾ 政府が衆議院との關係を考慮して立案した。その上明治三三年公布の行政執行法や治安警察法の箇条の一部を先どりしていたらしい。その程度しか分らず、そして結果も貴族院が否決したという事実を記述するにすぎない。否決の理由は不明だ。

さて第九議會が超然主義と藩閥打倒の主義を変更して伊藤内閣と自由党が提携して迎えた議會であることは、周知のところである。交渉の末提携がなり、明治二八年十一月一二日の閣議に伊藤首相は妥協の事情を説明して閣僚の諒解を求めた。在野政党との提携には保守派の抵抗があり、伊藤は退陣を決意したというが結局果さず、翌年の八月末までその内閣はなお存続した。自由党は同月二二日、

「我党ハ向來当路者ト其針路ヲ同クシテ進ミ之ト相提携シテ其国家ノ要務ヲ処スルニ協翼」すると宣言をした。³⁾

交渉に当り自由党の河野広中が伊藤博文に提出した提携条件は、第九議會後実現をみた板垣退助の入閣の外、大要次のものがある。

- 一 予算案は予じめ自由党内示し、其の同意を求むること
- 二 議會に提出すべき重要な法律案も同一の手續を執ること
- 三 新なる政策を立てんとするときは、予じめ自由党と協議を遂げ、其の同意を求むること

- 四 政府は国民の輿論を採用して、各般の施設を遂行すること
- 五 互に宣言書を發表して、其の出所進退を明白にすること⁴⁾

自由党が右の宣言を公表したのに対して、山県系の内相野村靖が提携を無視するかのような次の内訓を地方官に發した模様である。

「頃者世上に喧伝する現内閣と自由党と提携云々の事に関しては、或は種々の推測を下し候もの有之候も難計候得共、右は自由党……其意見の要領政府の方向と大差なきを以て、自ら其趣意を宣言したるものなりと存候故に、別に政府と自由党との間に条件等を附したる儀は決して無之事に候。抑も政府に於ては従前の方針を變更すへきこと毫も無之……就ては申述候迄も無之事に候得共、貴官に於ても以上の趣旨に拠り党派の如何に偏することなく、百事従前通りと御含相成可然と存候」という妥協を拒んだ内容。⁵⁾ 治安法令の制定改廃を主務とする内相の姿勢がそのように硬直したものだということは、問題の治安警察法案との関係で重要である。そればかりか内相から迫られたにしても首相が異存なしとして内訓発令を認めた事実も、同じように看過することはできないと思う。

野村内相の右の訓令と同じ頃に政府と自由党の間で治安法令改正の折衝を重ねていた。内閣書記官長伊東巳代治の首相への書簡の、一二月五日付のものに経緯が詳しくみえる。当時政府が厳しい方針を堅持していたことを次に掲げるように端的に物語るものである。

「同党の所謂自由把握問題に付ては過日来屢々会合、彼よりは發行停止并保安条例全廃等の極端説も出候へとも、先日御内訓之趣旨も慥かに拝承罷在、一昨年来竹内等へ御談話之願末も概要記憶罷在候間、固持して不動、前年来之方針範圍外に在ては相談難出來理由詳細申含置候。昨日も河野、松田之両人來訪、今回之提携に付幾分歟前年来之範圍を拡張致異度と懇談有之候へとも、立法上必要之理由と時勢上不得止次第とを縷陳し、先方之提議を排斥仕置候為、本日本部に於て評議員等相會し候事相成居、其後之結果は未だ確報に接せず候へとも、大概之處に而叶議相整可申、別段不煩御配慮積に御坐候。いつれ自由党之意見確定候上に而末松君とも相談、成案相整候上可仰御認可、先夫迄は談判に日を送り、我に在ては旧來之方針内に一步も侵さしめざる覚悟に有之候間、必ず御放念被遊度候」⁶⁾ 内訓というのが恐らく内相内訓のようだが、もしかすると別の何かがあるのかもしれない、また首相の自由党幹部への談話というのが、いつどのような内容のものなのか分らない。よく分らないものの、政府と自由党は前から後藤象二郎と竹内綱、陸奥宗光と星亨というような人脈で繋がり、明治二六年第四議會後は関係を深めたから、その頃伊藤が治安法令の緩和を求められたが斥けた程度のことか。既にみたように第四、第五および第八議會の政府側の發言をよんで政府が依然保安条例や予戒令の存続を固執していたのは疑いない。

今回の提携の結果自由党は政府に対して幾分でも緩和してほしいとくり返し要望したが、政府の涉外係伊東翰長の応接は常に変らず、「我に在ては旧来の方針内に一歩も侵さしめざる覚悟に有之候」と譲歩する意思がない。

第九議會の召集日、明治二八年一月二五日の「自由党々報」は「第九議會」と題した党論を掲載している。その中で戦後経営には特に積極事業の計画施設が急務だとして軍備拡張や製鉄起業等々の主張を展開する枕に、消極問題だとして治安法令改正に言及した。「今回戦勝の大功は大元帥陛下の聖武に頼り又た陸海軍人の忠勇に依るは勿論なりと雖も国民一致の勢力は其大本たるを忘る可らず、此勢力は即ち国民の自由自治立憲政體の結果たるを忘る可らず、益々我國の進運を致し世界各国と富強を競はんと欲せば其大本を培養せざる可らず、乃ち国民をして成るべく自由自治の範圍を廣大ならしむるに在り、自由權利の伸暢に関する問題、即ち新聞条例、保安条例、予戒令、衆議院議員選挙法、府県郡制、地方自治制度等の改正は第九議會に於て我党が勉めて其実行を期すべき所の者なり」⁽⁷⁾。それらの改正が国力の向上のため必要であるという意義づけの下に何とか従来の立場を失わないでいる扱いだ。

自由党は伊藤内閣に「輿論」を採用し治安法令の改正を行うよう懇請を続けたのだが、政府の態度は冷たい。実現を危ぶみながら、宿志をすてさることは体面の上でできない。政府のひき延し策の下書記官長伊東已代治や法制局長官末松謙澄と折衝を続けたらしく、政府が第九帝國議會に「治安警察法案」という法案を提出したのが翌二九年一月一七日。次のページに掲げる。⁽⁸⁾

さて自由党が党報で自由權利の伸張問題として改正に努めることを表明したものの内、本稿が以下に考察する治安警察法案として、保安条例と予戒令の二つは名も姿もかえた。同じように政府が提出した法案がもう一つ、明治二九年一月一四日の新聞紙法案である。参考までに新聞紙法案の結末をみておくと、同案は例の保安条例の公布直後の新聞紙条例の改正法案であるが、従来どおり保証金制度や内相の発行禁止停止処分を維持しながらもただ停止期間を一週日以内としたに留まる。衆議院は保証金も発行禁止停止も削る修正を一月二七日に大多数の賛成により議決した。貴族院では政府委員が審議の冒頭説明を行い衆議院の修正について政府の考えをのべた。「此修正ノ眼目ニ於キマシテ政府ハ到底同意致兼ネルノデ……故ニ当御院ニ於キマシテハ……衆議院ノ修正ハ御排斥ニナルコトヲ偏ニ希望致シマス」と力説したことがきいてか、貴族院は三月一〇日の會議で否決多数により廃案としたのである。⁽⁹⁾

序でにみておくと、明治二八年一月二八日の開院の式の当日、衆議院では自由党の議員が府県制改正法案と郡制改正法案を提出、立憲改進黨等の議員も同名の二法案に加えて市制中特例廃止法案や衆議院議員選挙法中改正法案の提出をした。他方政府も休会あけの翌二九年の一月八日、東京都制案をまず貴族院に提出したものの、審議途中に撤回した。衆議院は議員提出の四法案を審議した結果、可決または修正の上で議決したのであるが、貴族院の方は審議未了にした一つを除いて三法案を悉く否決した。⁽¹⁰⁾ 政党が望む自由拡大の法案は貴族院の壁に阻まれてしまう訳だが、治安警察法案は果して自由拡大法案かその壁にどう阻まれたのか。

治安警察法案

右 勅旨ヲ奉シ帝國議會ニ提出ス

明治二十九年一月十七日

内閣總理大臣侯爵伊藤博文

内務大臣子爵野村 靖

第一条 秘密ノ結社ハ之ヲ禁ス犯ス者ハ十一日以上一年以上以下ノ
輕禁錮又ハ四十以上百四以下ノ罰金ニ処ス

第二条 安寧秩序ヲ保持スル為メ必要ナル場合ニ於テハ内務大臣ハ勅裁ヲ經テ地域期限並ニ施行ノ方法ヲ定メ左ノ各項ノ全部又ハ一部ヲ施行スル命令ヲ發スルコトヲ得

一 公衆ノ集会ハ屋ノ内外ヲ問ハス警察官ノ許可ヲ經サルモノハ總テ之ヲ禁止スルコト

二 新聞紙及其ノ他ノ印刷物ハ予メ警察官ノ檢閲ヲ經スシテ發行スルヲ禁止スルコト

三 旅人ノ出入ヲ檢査シ旅券ノ制ヲ設クルコト

本条ノ命令ニ違背シタル者ハ十一日以上一年以上以下ノ輕禁錮又ハ五十以上百四以下ノ罰金ニ処ス

第三条 徘徊浮浪一定ノ生業ヲ有セス又ハ平素粗暴ノ言論行為ヲ事トスル者ニ對シテハ地方長官東京府ハ警視總監ハ將來ニ向テ左ノ各項ノ全部若クハ一部ノ行為ヲ為シ又ハ其ノ所為ヲ煽動スヘカラサルコトヲ命令シ又ハ其ノ居所ヲ制限スルコトヲ得

一 何等ノ辭柄ヲ以テスルニ拘ラス財物ヲ強請スルノ所為

二 他人ノ公私ノ業務ニ干渉シ言行計略ヲ以テ強迫若クハ侮辱シ又ハ其ノ自由ヲ妨害スルノ所為

三 他人ノ開設セル集会ニ立入り妨害スルノ所為

本条ニ依ル命令ハ一箇年間効力ヲ有ス但改悛ノ情狀顯著ナル者ニ對シテハ地方長官東京府ハ警視總監ハ何時ニテモ命令ヲ解除スルコトヲ得

本条ニ依ル命令ニ違背シタル者ハ十一日以上四月以下ノ重禁錮又ハ二十元以上三十元以下ノ罰金ニ処ス

第四条 街頭其ノ他公衆ノ往來出入スル場所ニ於テ放言漫語シ又ハ時事ニ関シ若クハ諷刺ノ意ヲ寓スル文書圖画詩歌ヲ揭示頒布若クハ朗誦放吟シ因テ公安ヲ妨害シ又ハ他人ノ生命財産名譽ニ危害ヲ加ヘ又ハ加ヘントシタル者ハ十一日以上三月以下ノ重禁錮又ハ二十元以上三十元以下ノ罰金ニ処ス

第五条 警察命令ヲ以テ規定シタル事項ヲ履行セシムル為メ行政庁ハ命令ノ定ムル所ニ從ヒ左ノ処分ヲ為スコトヲ得

一 指定ノ行為ヲ為サ、ルトキハ二十元以下ノ過料ニ処スヘキコトヲ予メ告知スルコト

二 指定ノ行為ヲ為サ、ルトキハ官自ラ之ヲ執行シ若クハ第三者ヲシテ之ヲ為サシメ其ノ費用ヲ徵收スルコト

本条ノ過料若クハ費用ヲ納付セサルトキハ国税滯納処分法ノ規程ヲ準用スルコトヲ得

第六条 此ノ法律ニ違背シタル者ハ刑法ノ自首減輕再犯加重數罪俱發ノ例ヲ用ヰス

警察命令ニ違背シ處罰セラルヘキ者ハ刑法第三十三條ノ規程及自首減輕再犯加重數罪俱發ノ例ヲ用ヰス

第七條 明治二十年勅令第六十七號保安條例及明治二十五年勅令第十一號予戒令ハ此ノ法律施行ノ日ヨリ廃止ス

政府が治安警察法案を帝國議會に提出したというのはまず貴族院に提出したのである。政府が議案を提出するには議院法の五三条、「予算ヲ除ク外政府ノ議案ヲ付スルハ兩議院ノ内何レヲ先ニスルモ便宜ニ依ル」とあり、政府の都合できめる。法律案を一瞥すると、初めの数回を別として第四議會辺りから後、政府は衆議院に対して貴族院より多数のものを提出してきたので、問題の法案の場合なぜ貴族院先議としたのか一応は疑問符がつく。だが政府の迷惑の有無を調べて何も分らず、新聞紙法案を衆議院に提出したばかりだから今度は貴族院にしたと単純な答が浮ぶ程度、まして仮に衆議院先議であれば結果はどうかなど難しい話である。

以下貴族院の審議を順におうことにより、治安警察法案の内容と同院が否決した事情というのをどこまで分るかみてみようと思う。明治二十九年一月二〇日に開かれた第一読会の初めに当り政府からは内務大臣野村靖が提出法案について趣旨説明をすることはしたが、「治安ノ上ニ取締ヲ致シマスルコトハ必要ト存ジマスル、是ニ於キマシテハ現ニ近來ノ事実ニ於キマシテモ益々此必要ヲ感ジテ居リマス、然ルニ從來ノ保安条例若クハ予戒令ニ於キマシテハ或ハ不備ノ所ノ感ジガゴザリマスル、故ニ之ヲ合セマシテ或ハ増加シ、又ハ修正ヲ致シマシテ、殊ニ其不備ヲ補ヒマシタ所ノ治安法デゴザイマス、後來ニ於キマシテモ、最も必要ナリト云フコトハ諸君ニ於テモ御同感ト存ジマス、速ニ原案ノ御議決ニナランコトヲ希望ニ堪ヘマセヌ」というだけの簡単な抽象論である。¹²治安上の規制の必要を近來特に感じるので、二法令を併合増補したと辛うじて分る程度。政府がその成立を希望したのは確かである。

その後で議員が法案について質問を行い、末松法制局長官が政府委員として回答した。新設の第四条や第五条のやりとりもあるが、一番の問題は第三条の警視總監や地方長官が居所を制限するという規定についてである。まず水之江浩がたち、政府委員と質疑応答、——本案ノ第三条ニ「居所ヲ制限スルコトヲ得」ト云フコトガゴザイマス、是ハ如何致シマスノカ……

——是ハ其居所ヲ幾ラカ限ルト云フ訳デアリマシテ、或ハ其時分ニ至リマシテハ此繁華ノ地即チ東京市内ニハ寄留ハ出来ヌトカ、或ハ本籍ニ帰レトカ云フ風ナル命令ヲ致スコトニナリマス……

——然ラバ退居サセルノト同一ノコトデアリマスカ

——左様或ル意味ニ於キマシテハソウ云フヤウナ者ニ類シタヤウナコトニ当リマス

政府委員が保安条例第四条の退去処分と同類だと答弁したことから次は貴族院で前にでた議論をむしろ返した児玉淳一郎との間で応酬、

——此警察法案ト云フモノハ無論判決ヲ受ケタ後ニ控訴ヲ御許シニナル積デアリマスカ、ドウデゴザイマスカ

——第三条ノ云々ノ事ヲ命ジ其所為ヲ煽動スベカラザルコトヲ命令シ又ハ其居所ヲ制限スルコトヲ得、是等ノコトハドコヘモ持ツテ行クコトハ出来マセヌ、司法裁判ハ勿論行政裁判所ヘ持ツテ行テ行政訴訟トスル訳ニハ行カナイ……

——間違ガ有ツタトキニハソレヲ正シテ貰フト云フコトガナケレバナラヌ、警察官モ人間デアルカラ決シテ間違ガ無イトハ云ハレヌ——偶ニハ間違ツタ事ガ有ルカモ知ラヌガソレハ仕方ガナイ、……衆議院デモ随分議論ノ有ツタ事デアリマスケレドモ詰リ己レガサウ

第九議會治安警察法案 (四) (新井 勉)

認メタト云フヤウナコトテ結局水掛論デ立消エタ

——サウスルト水掛論デ御仕舞ナサル思召デアリマスカ

——上官ノ監督ハアリマスケレド其外ハドウモソレヨリ外ニ仕方ガナイヂヤアリマセヌカ¹³

もう一点は第一条の秘密結社についてで、まず男爵渡辺清の質問に對して政府委員が、秘密とは目的その他を私事して公表せず、「是ハ多クハ……謀反トカ陰謀トカ云フヤウナ事柄即チ騒乱ヲ起スト云フヤウナ仲間ガ多クヤルコトデゴザイマス、又ソレニ類似シタ即チ社会党的ノヤウナ事柄モアリマス、サウ云フ仲間ノ有ルコトハ欧羅巴ニモ始終有ルコトデ、ソレニ對シテ申スノデアリマス」と。次に藤村紫朗がたち、結社とは政治団体の外「労働社会ノ者ガ或ハ何ゾ賃銀上トカ何トカ云フコトニテ仲間ヲ團結シテ窃ニ雇主ニ對シテ運動ヲスルト云フヤウナ結社ヲスル、斯ウ云フ政治上ニ關係シナイコトモ結社ト云フコトニ当ルカ当ラヌカ」尋ねたのに政府委員が、「労働社会ノ者ガ大ニ申合セテ何等カノ事ヲヤラウト云フヤウナコト是ハ……矢張此中ニ這入ル」と答弁をした。¹⁴

右の質疑応答の後、審査を行う特別委員の選挙を賛成多数により議長に委託したので、議長侯爵蜂須賀茂韶が次の九人を選定した。¹⁵

治安警察法案特別委員

伯爵正親町実正

男爵榎村正直

男爵小沢武雄

村田 保

藤村紫朗

武井守正

清浦奎吾

木下広次

渡辺基吉

特別委員会は互選により榎村委員長と村田副委員長を選任した。一月二三日の会議後、開催が遅れて数日の審議で議したといふ。¹⁶

治安警察法案特別委員会修正案

明治二九年三月五日報告

第一条 修正 目的組織ヲ秘密ニスル結社ハ之ヲ禁ス犯ス者ハ……

第二条 同 じ

第三条 修正 徘徊浮浪一定ノ生業ヲ有セス又ハ平素粗暴ノ言論行為ヲ事トシ又ハ他人ノ身体若クハ財産ニ危害ヲ加フルノ虞アル者ニ對シテハ……

一 同 じ

二 修正 他人ノ公私ノ業務ニ干涉シ書行計略ヲ以テ強迫若クハ侮辱シ……

三 修正 他人ノ開設セル集会并其入り妨害スルノ所為

第四条 修正 街頭其他公衆ノ往来出入スル場所ニ於テ公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ヲ害シ若クハ諷刺ノ意ヲ寓スル文書图画詩歌ノ類ヲ揭示頒布若クハ朗誦放吟スルコトニ関シ必要ナル取締ハ命令ヲ以テ之ヲ定ムルコトヲ得

第五条 同 じ

第六条 追加 第三条第五条ノ処分ニ對シ不服アル者ハ訴訟法ノ規定ニ依リ訴訟スルコトヲ得

以下順送り

第七条 第一項 同 じ

第二項 削除 警察命令并違背シ処罰セラルヘキ者ハ刑法第廿三条ノ規程及自首減輕再犯加重數罪俱從ノ例ヲ用ズル
第八条 同 じ

特別委員会は審査の報告書が少なくとも修正案を議長に提出し、議長がそれを印刷して予め議員に配付した。三月五日に第一読会の続会が開かれたので、まず委員長榎村正直が登壇して委員会の経過と修正の大略について報告をしたのである。大きな修正を拾うと、

「第一条……唯秘密ノ結社ト云フコトニ相成リマシテハ余リバツトシテ居リマシテ茫漠トシテ居ル、デチト分リ兼ネルト云フコト」で「目的組織ヲ秘密ニスルノ結社」とかえた。次に第三条については「一定ノ生業ヲ有セズシテモ徘徊浮浪シサヘセネバ此法ヘハ乗ラヌト云フ次第ニ為リマス」上に徘徊浮浪が何かは定め難いので除き、粗暴の言行ではたらず「デ他人ノ身体若クハ財産ニ危害ヲ加フルト云フ恐レガナケレバ左程之ヲ予防スルニモ及バヌ次第」だからそのように字を加えた外、第二号と第三号の語句を少しばかり改めた。

「第四条デ……公ノ秩序又ハ善良ノ風俗ヲ害スルト云フコトニ書キマスルト事ガ広クナリマシテ必ズ放言トカ漫語トカ云フ事ニ限ラヌヤウニ為リマスルデ此方ガ却ツテ取締ノ附キヤウガ能カラウ……、又此取締ハ警察命令ヲ以テ定メルコトニ之ヲ譲リマシタ、是ハ余リ唯歌ヲ謡ウタトカ或ハ貼紙ヲシタトカ云フヤウナ事デゴザイマシテ之ヲ一々何ハ何日、何ハ何月ト云フヤウニ罰ヲ茲デ固ク極メマセズニ是ハ警察命令ノ方ヘ譲ツタ方ガ宜シカラウ」と改正をしたのだ。次に第六条の前に新たに一条を加えて第六条としたことについて、「此原案デハ罰セラレテ若モ間違ガアツタ時之ヲ訴ヘル道ガナイ、ソレギリニ黙ツテ居ラヌニヤナラヌヤウニ為リマス、ソレデ之ヲ訴ヘル道ヲ一ツ開イタガ宜カラウト云フコトヨリシテ訴願法ニ依ツテ之ヲ訴願スルコトヲ得ル」としたのである。¹⁰⁷⁾

議場で議員が手にしていたのは政府の提出案の上に委員会の修正を墨書と朱書でかきつけたものだと思うが、議事録から便宜のため委員長報告を元にして委員会修正案を簡略化して作成してみたのが右掲したものである。修正がかなり多いのである議員が質問して、「此修正ノ全部ニ附キマシテ政府ハ御同意デアルカ否ヤト云フコトガ第一番ニ承リタイ」というのに政府委員の内務次官松岡康毅が、「大層原案ニ比較致シマスルト善クナリマシタ、少シモ異議ハナイ、徹頭徹尾同意デゴザイマス」と答弁をした。¹⁰⁸⁾

提出案第三条は予戒令の規定に併せて居所制限として保安条例の退去処分を規定した。最長三年の退去を今度は一年の制限に縮め、不服者の訴願を認める修正は委員会がした。先に研究会で計画だと報道された保安条例改正案と同じであり、¹⁰⁹⁾ 清浦奎吾や正親町実正など研究会領袖が委員の中にいることが想起されてくるのである。訴願規定をおく限りで政府は譲歩したのだ。

その居所制限の審議模様について委員長が「議論ガアツタト云フ程ハアリマセヌ……此方ニナリマスルト云フト皇居近辺ニハ限ラヌ何処デモ其居所ヲ制限スルコトガ出来ルト云フコト位ノ論」がでたようだとおのべたのをきいて児玉淳一郎が政府委員に説明を求めた。どの位まで制限するのかと質問をしたのに、住居不定者は本籍地へ送還をするしまた人の身体財産に危害を加える虞のある者は被害者近辺にいくのを制限するのだと答弁があり、それを法文にかいてはどうか畳みかけると、「ソレハ法律ノ文字ノ中ニ意味ヲ含ンデ居ル……書イタモノ、外出来ナイト云フ事ニナリマス」からと具体的に規定することは政府は不同意だと拒絶した。¹¹⁰⁾

三月五日は會議中に定足数がかけて延會、翌三月六日にその続會が開かれたのである。副委員長村田保が委員會の審議について前日の委員長報告を補足、「委員ニ於キマシテ三人ガ不同意、反対説ガ三人ゴザイマシテ四人ト申シマスモノハソノ此所ニゴザイマス通、訴願法ヲ之ニ加ヘレバ宜シイ、訴願法ヲ加ヘレバ賛成スルト言フノガ四名ゴザイマシテ、他ノ一人ハ此儘全ク賛成ト云フコトニナツテ居リマス、ソレデ此訴願法ヲ加ヘレバ賛成スルト云フコトデソレガ多數ヲ占メテ委員會ヲ通過ヲ致シテ居ル訳デアリマス」と説明し、「何ノ必要ガアツテ今日之ヲ出シタカト尋ネマシタラバ政府委員ノ申スニハ年々衆議院カラ此廃止論ガ出ル、ソレガウルサイカラ出スト云フヤウナ主意アル、ソレデ見マスト政府モ余リ必要トハ感じテ居ナイニ違ヒナイ、況ヤ此保安条例並ニ予戒令廃止論者ニ至ツテハ最モ不必要、不必要ドロコデハナイ実ニ惡法ト言ツテモ宜イデス、ソレノミナラズ……委員ノ一人ハ保安条例ヲ最モ主張スル人デアルガ併ナガラソレガ不必要ト言ツテ現ニ反対ノ意見ヲ表シテ居ル人ガ有ル、其位ナ案デアルデス」と説明をした。第六條を追加したが、「居所ヲ制限スルト云フ事ガアル……言直セバ退居サセルト云フ事ニ為ル、退居サレタ者ガ訴願スルコトガ出来ル、併シ訴願ハ許シテモ矢張執行ハ停止シマセヌ、矢張退居シテ仕舞ウト云フ事ニ為レバ茲デ訴願法ヲ加ヘテモ一向効ノナイ事ニ為ル」奇妙な修正である。「實ハ此保安条例ヤ予戒令杯ト云フモノハ一夜作りノ法ト言ツテモ宜イ、唯一時ノ急ヲ救フタメニ作ツタノデアル、……サウ云フ必要ガナイ時ニハ政府ハ直グ是ハ廃止セナクテハナラヌモノダト本員杯ハ思フ、ソレ故ニ是ハ勅令デ出テ居テ政府ガ自由ニ取消セルヤウニ

シタモノダト思フ、然ルヲ此度之ヲ法律ニシテ仕舞フ、法律ニシテ仕舞ツテ永遠保存シヤウト云フ、是ハドウデゴザイマセウカ」と、保安条例ヤ予戒令廃止論の立場にたちながら「保安条例ト予戒令トノ化物ノヤウナモノ」に反対したのである。⁶⁰⁾

政府委員末松法制局長官が登壇して駁論、委員會での發言を巡りまず村田といい争い、「唯ウルサイカラト云フ簡單ナル事ヲ以テ」法案を提出したとはのべていないというと、委員會の速記録があるからみせようという。末松が再度説明をして「私共申シマシタ所ハ……其儘ニ徹頭徹尾保存セナクテハナラナイト云フコトモナイノデアル、即チ幾分力讓ツテ改正致シテモ宜シイノデアル、又或点カラ言ヘバ不必要ナル箇条モアル……其他新タニ加ヘル所ノ箇条モアルカラ之ヲ提出シタ」と詳述したではないか。確かに反対がでたが、「委員ノ一人ガ此案ハ不必要デアルト自分ハ認メル、其故ハ此保安条例予戒令ノ如キハ各条必要デアル……将来如何ナル事ガ起ルカモ知レヌ今日社会ノ狀勢ヲ見レバ将来此各箇条ガ必要デアルト自分ハ認メルノデアル、ソレ故ニ今日ニ於テ之ヲ廃スルニハ及ブマイ」という意見であるから、村田議員のいうような二法令が惡法だという論法とは対極である。政府が廃止すればよいのにしないというが、「勅令ト申シテモ或性質ノモノニ附イテハ法律ト同一視シナケレバナラヌモノガ有ル……サウ勝手ニ出シ入レラスル訳ニハイキマセヌ、併ナガラソレノミナラズ政府ニ於テ……或ル部分ハ最モ必要デアルカラ全体ニ就イテ改正ハ出来ナイ」ことをくり返し力説してから、「今日ノ場合此法案ノ通過致スコトハ最モ必要ト存ジマスルガ故ニドウゾ御賛成ニナランコトヲ希望」をした。⁶¹⁾

右の二人の話から、第一に政府委員が法案の必要性をよく委員に納得させることができたかどうか疑わしい。村田が忖度したように政府自身に新たにその法案を公布する理由が希薄なせいもあるが、保安条例等の廃止論者から悪法だといわれ、また存置論者から元の法令自体が依然必要であると反対論がでて、政府委員が急遽議場で説明をくり返す始末。第二に政府提出案どおりの賛成が一人の外、先に児玉議員が主張し研究会の意向でもある訴願規定を加えた上の賛成者が四人であり、委員会としてはその線におちついたという。訴願規定の追加は一応政府案の緩和だから、委員会は主要な部分である程度緩和することを志向した訳である。⁹³⁾

既に見てきたように治安警察法案が従来の保安条例の退去処分を温存していたことは、政府委員の答弁や議員の発言から明らかだ。法案は第三条で対象を予戒令の規定からとりながらその処分として退去を併せておいた。当時の二法令の同質性を反映したもののだが、「一体此法律ノ一条カラ三条マデハ保安条例ノ相続人デ四条以下ハ予戒令ノ相続人ト見エマス」という議員や、「第三条ノ点ハ予戒令ノ点ニ重モニ当ルコト、思ヒマス」という議員がいるなど話は少しばかり混乱している。だが一つ指摘すれば、内乱陰謀や治安妨害の虞がある者でもなく、一定の生業をもたない上に粗暴の言行を事とする者でもなく、今後は予戒令の実際の規制を法律で追認して「徘徊浮浪一定ノ生業ヲ有セス又ハ平素粗暴ノ言論行為ヲ事トスル者ニ対シテ」なお居所制限まで可能になり、更に委員会修正により「一定ノ生業ヲ有セス又ハ……事トシ又ハ他人ノ身体若クハ財産ニ危害ヲ加フルノ虞アル者ニ対シテハ」と対象がかなり拡大された。

徘徊浮浪の削除等には何人かの反対があり、特に例の児玉は委員会へ再付託を提案した。「此三条ハ実ニ酷イ残酷ナ法ヲ設ケラレタモノト思ヒマス、先ツ第一ニ申シマスレバコノ人ノ居所ヲ制限スルト云フ事杯ハ容易ナラヌ事、是マデノ予戒令ニモサウ云フ事ハナイ、併ナガラ松岡君ノ昨日ノ御話デハ制限スルト云フ……併ナガラ甚ダ其要領ヲ得ナイ」ので第三条は不服である。⁹⁴⁾

他方二法令存置論の立場で先の渡辺清が、廃案説に賛成して法案反対の意見をのべた。「何等ノ意ヲ以テ」制定するのかわからない、「此法案ノマルデ分ラヌ事ガ大分多イノデマア三条ノ所ハ児玉君モ述ベラレテ甚ダ苛酷ニ当ルト云フ、是ハ無理ナラヌト思フ、又四条ニ於テハ……全ク本員杯ハ分ラヌ、……矢張保安条例或ハ予戒令ハ勅令デアルケレドモ入用ノナイ機会ニハ止メテ宜イ又今マデ入用ノナイト云フコトハ本員杯モ認メマセヌカラ在ツテ苦シカラヌノデ、是ハ甚ダ無用ノ法律ト思フ」ときめつけた。⁹⁵⁾

そして逆の廃止論の立場で子爵谷干城も、衆議院送付後の見通しから否決を希望した。村田議員は衆議院では通過しないというが、「必ズ通過シマス……此保安条例予戒令ト云フモノニ附イテハ衆議院ノ多数ノ議員ト云フモノハ行掛リデ誠ニ世上ニ対シテモ面目ナイ話デアルカラソコデ何カ色ヲ変ヘヌト安ンジナイ、色サヘ変ツタラ宜イ……殆ドはハ政府ト衆議院ノ多数トハ約束ガ出来テ居ルト見テ宜イ、提携シテ居ルト云フノデヤカラ間違ヒハナイ、……勅令デ出テ居ルモノヲ法律ニ換ヘルト誠ニ鞏固ナルモノガ出来ルカラ矢張茲デ否決シテ予戒令保安条例ハ其儘ニシテ置クガ宜イ、其儘ニシテ置クト多数ノ面目ガナイカラ色々事ヲヤル」。⁹⁶⁾

第九議會治安警察法案は以上みてきたように保安条例と予戒令を併せて増補を加えた。予戒令関係では細則を施行令に譲る段どりか要点をかきこんだが、保安条例関係では一見重要規定まで削除したような印象をうける。だが最も非難をあびた退去処分は政治犯から行政犯へ拡散した形で保存をしたのである。屋外集会等禁止規定は集会政社法に規定が、印刷者処罰等の規定は出版法に規定があり、地方の緊急事態の命令から銃器刀剣等の規定を削除したのは恐らく戎器取締規則の公布を予定していたためだ。処分の程度を軽くしたようにみえるがそれは元が重すぎただけで、それで効果がなければ再三発動すればよい。結論的にいえばそれが既存の法令を緩和するものであるということはかなり無理がある。政府が法案を提出して少し後一月三〇日付の「立憲改進黨々報」は次のように論説した。

「治安警察法案なるものは、其精神本質、毫も予戒令と保安条例とに異なる所を見ず。此案にして可決せられんか保安条例予戒令等の存立すると毫厘の差異なし」と断定をして、そういう「ゴマカシ」の法案は三尺の童子も種をみ破るとのべた。⁶⁹⁾

それは何も改進黨の論説に限らない話で、右に貴族院の審議から内容があると判断した議論のできるだけ多くのものを記述してきたところをよみ返して、治安警察法案が残酷だという感想はあるが、手緩いとか寛大だとかいう評価は一つとしてみ当らないのである。勿論残酷だというのは保安条例等の改正案としてみた場合にそうだという意味でもあり、例えば委員会が訴願を追加した修正がそれを裏づけるようである。「鬼二仏ノ面ヲ蓋フセタヤウナ法案デアル、誠ニ緩ノヤウデ酷ノコトガアリマス」と村田が印象的にのべたが、

そのような法案を政府にだされた貴族院は、右にみた審議を重ねて明治二十九年三月六日、委員会再付託の動議が賛成少数で消滅すると第二読会を開くべきか否か採決をした結果、開くべしとする賛成が少数により否決した。廃案としたのである。⁷⁰⁾なぜ多数議員が同意を拒んだか分らないが、以上みてきた限りでは政府が法案を必要だという説得力が乏しい。そのため衆議院の廃止法案に反対をしなから厭戦気分もある議員が同意をためらう上に、廃止論者と存置論者が双方から反対を叫んで挾撃したようである。

数日前の三月一日、立憲改進黨以下民党の小会派が進歩党を結成して自由党に対した。一二日に西村真太郎外二議員が保安条例廃止法案を提出したので、衆議院は同月二五日、何の議論もなく可決、貴族院は委員の選定をしただけで審議未了。⁷¹⁾

終りに後のことだが政府が同じ名称の法案を議會に提出したことに対して「万朝報」がのせた記事を掲げる。幸徳秋水の名により、「政府は自由党の要求を容るると称し、集會政社法を廃して、治安警察法を以つてこれに代うるの案を議會に提出せり。これを読むに……一、二の修正をなせるの外は、ほとんど現行集會政社法と大差なきのみならず、その新たに労働者の運動に対する条項を規定せるがごときはその危険なるかえつて現行法に幾倍するものあるを覺う。……自由党がその全廃を要求する、洵に我が憲政の完美のために、專制抑圧の旧精神を絶滅せんがためにあらずや、豈にただ集會政社法の五字、その五字の廃棄に在らんや。……吾人は山県内閣の自由党を侮蔑するのはなほだしきに驚くとともに、更に自由党のこの侮蔑を受くるの、決して偶然ならざるを悲しむ」⁷²⁾。

- (1) 本稿(一)八九九一頁。治警法案の内容というのはそれ程難しいものではないが、その廃案の事情については関係資料が乏しいので何も分らない。(一)の後、少しずつ活字にすることで結論をひき延して資料を検索したが、結局初めの段階と同じ。(四)の初めに掲げた間に殆ど答のでない草稿だが、一応表にだそうと思う。なお本稿は遷延したが、昭和五十九年度科学研究費補助金奨励研究(A)による研究なので記しておく(五九七二〇〇二八)。
- (2) 新井勉「治安警察法関係資料(一)」金沢大学教養部論集人文編二二巻一号昭和五十九年六四一五頁。
- (3) 「自由党々報」九七号明治二八年一月二五日一〇二頁、春畝公追頌会「伊藤博文伝」下巻昭和一五年二五四頁以下、大久保利謙「憲政史概観」衆議院参議院・議會制度七十年史一卷昭和三八年一〇七頁。
- (4) 河野磐州伝編纂会「河野磐州伝」下巻大正二二年三八九〇九頁。
- (5) 伊藤博文関係文書研究会「伊藤博文関係文書」六巻昭和五三年三六七頁収載の明治二八年一月二七日付首相宛の野村書簡、同月二九日付参照。翌二九年二月三日、野村内相は自由党との提携について關係と意見が違ひ辞任した。同文書五巻昭和五二年四三八頁、その後で末松法制局長官が、「日々新聞が数日前彼野村之内訓を世に漏したるには大閉口致居候。是は彼等が先般来内々唱導し来りたる所之頗る事情之相違を顯したる故……」。
- (6) 前掲伊藤博文関係文書二巻昭和四九年三三六〇七頁。
- (7) 「自由党々報」九九号明治二八年二月二二頁以下。
- (8) 「帝國議會貴族院議事速記録」第九議會四四一五頁。なお前掲治安警察法関係資料(一)七五〇六頁。
- (9) 衆議院参議院・議會制度七十年史一卷「帝國議會議案件名録」昭和三六年一四九頁。引用は前掲貴族院議事録第九議會九一〇二頁。
- (10) 前掲帝國議會議案件名録五二九頁。前掲憲政史概観一一〇頁は「政府は第九回議會を自由党の援助によつて辛うじて切り抜け得たにかかわらず、自由党が多年唱えてきた政策は一つとして採用しないばかりか、自由党の提案に対して、かえつてひそかに通過を妨害さえした」という。
- (11) 政府提出法案は、第一議會から第三議會まで併せて三五、その内貴族院先議のものが一七、第四議會から第八議會まで八五中、貴族院先議一四、第九議會一〇四中、貴族院先議一五。
- (12) 前掲貴族院議事録第九議會四五頁。
- (13) 前掲貴族院議事録第九議會四五頁、四八〇九頁。
- (14) 前掲貴族院議事録第九議會四六〇七頁。
- (15) 前掲貴族院議事録第九議會四九、五三頁。
- (16) 前掲貴族院議事録第九議會四五、三二七頁。「二十三日二一回ノ會議ヲ開キ度々委員會ヲ開掛ケマシタケレドモ何分人数ガ大概ハ此予算委員會ノ予算委員トナツテ居ル人ガ多ウゴザイマシテドウモ両方抵觸シマシテドウモ開カレマセヌ、漸ク数日ヲ経テ議了シマシタ」と。横村、清浦、木下の外は予算委員。
- (17) 前掲貴族院議事録第九議會三二七〇八頁。
- (18) 前掲貴族院議事録第九議會三二八〇九頁。
- (19) 明治二六年一月一日付朝野新聞、新聞集成明治編年史編纂会「新聞集成明治編年史」八巻昭和九年三四〇頁収録の記事は次のようにかいてゐる。「貴族院研究會員は保安條例改正案として保安法なるものを提出せんとて目下計畫中なりとの事なるが、右改正の要點は退去の期限を一ケ年に減縮し又た不当の命令を受けたらと思惟するものは訴願委員會なるものに出訴することを得せしむるなり」と。なお尚友俱樂部「貴族院の会派・研究会史」昭和四六年四一〇二頁参照。
- (20) 前掲貴族院議事録第九議會三二八〇九頁。詳しい検討は留保しておくが明治二〇年代後半の保安條例と予戒令の同じ性格と機能を意識した上でのやりとりだと思ふ。保安條例の施行は本稿(一)で一応瞥見したが、予戒令について兵庫警察史編纂委員會「兵庫警察史」明治・大正編昭和四七年五四一頁以下の記述と図表が優れてゐる。本稿末尾に五四四、五四六頁の図表一〇九主要府県における予戒令執行状況、図表一一〇予戒令受命者の職業別状況を転載する。

第九議會治安警察法案 (四) (新井 勉)

- (21) 前掲貴族院議事録第九議會三三三―三四頁。
- (22) 前掲貴族院議事録第九議會三三四―三五頁。政府委員は可決を希望すると明確に表明したのである。恐らく対自由党の關係からであり、議場にそれをあからさまにのべることはできない。
- (23) 委員会の意思と貴族院全体の意思は必ずしも一致しないが、治警法案の場合には少なくとも委員会は幾分緩和へと傾いていた。本稿(一)九〇頁紹介の三谷「政友会の成立」の所論、法案は「全体として先行法令が緩和されたもので……貴院において政党側の要求に迎合したものとして否決された」とか「治安法令の自由化に反対する貴院の多数によつて否決された」とかいうのには、疑いがでてくる。序でに指摘すると、第一二議会の貴族院は、委員会の反対と逆に保安条例廃止の可決をする。
- (24) 前掲貴族院議事録第九議會三三一―三三頁。
- (25) 前掲貴族院議事録第九議會三三五頁。
- (26) 前掲貴族院議事録第九議會三三五頁。
- (27) 「立憲改進黨々報」五十六号明治二十九年一月三〇日五頁。
- (28) 前掲貴族院議事録第九議會三三六頁。採決の後村上桂策が「今日ノ場合政府委員モ保安条例ヲ予戒令ハ不都合ノモノデアルト断言ナサレタ以上ハ決シテ此儘ニシテハ置カレマイト存ジマスカラ早く改正案ヲ發布セラレンコトヲ希望致シマス……」とのべている。
- (29) 「帝國議會衆議院議事速記録」第九議會五六二、八一―四頁、前掲貴族院議事録第九議會七〇三―四頁。その後「自由党々報」一〇七号明治二十九年四月二十六日五頁以下の「第九議會自由党報告書」と題する中で論及して、「保安条例予戒令ノ廃止ハ我党ノ宿論ニシテ政府ハ之ヲ廃止スルニ同意シ之ニ代フルニ治安警察法ヲ以テシ自ラ其案ヲ提出シタルモ貴族院ハ又タ之ヲ否決セリ政府ハ我党ノ説ヲ容ル、所アルモ貴族院ノ之ニ反対スルガ為メニ之ヲ実行スルヲ得サリシハ我党ノ最モ遺憾トスル所」。
- (30) 明治三十三年二月一七日付万朝報、明治ニュース事典編纂委員会外「明治ニュース事典」六卷昭和六〇年四五二頁。

全 国	鹿 島	佐 賀	福 岡	石 川	愛 知	長 崎	兵 庫	神 奈 川	大 阪	京 都	警 視 庁	
五 六 四	一 〇 四	七 二	三	一 〇	一 二	一 五	二	三 八	一 八	二 九 〇	壯 士	
六 七	一 七	四 一			三		一	四		一	博 徒	
一 一	三							一	三	三	一	土 木 業 其 他 請 負 業
一 八	三	一						三	六	五		勞 働 者
三 九	一 二	一			七	一	二	七		四	五	代 弁 業
四	一									三		金 貨 業
七	五		一							一		料 理 屋 敷 座 飲 食 店
三 五	三		二					二	四	一	二 三	新 聞 社 員 通 信 業
五								一	二		二	印 版 業 刷
七								二		三	二	著 述 業
一 三	八		一							一	三	医 師 教 師 弁 士 通 信 官 僧 侶
六	一									五		行 商
四	一							一		二		雇 人
一 四 三	二 二	九 三	一	一 七		一		二		七		農 業
三 四	一 六	一						七		三	七	商 業
五 四	四	一		一 四				一 〇	二	二	二	雜 業
一 〇 一 一	一 九 二	一 〇 三	一 一 六	三 五	四 五	二 二	一 七	八	七	八	一 五	合 計 人 数

予戒令受命者の職業別状況(明25ノ33)

全 国	警 視 庁	大 阪 府	神 奈 川 県	兵 庫	長 崎 県	愛 知 県	石 川 県	福 岡 県	佐 賀 県	鹿 島 他	そ の 児
明治25年	一〇二 一三			一六		三七		一〇九 一〇三 六四	一七		
26	七八							三三	一七		
27	五五		四〇 一五	一					四一		
28	四九 一三		一二					一	一三		
29	二五		四四 一					三	一八		
30	三〇		一四			四			三		
31	一一					三			二		一六
32	一八		一四 一	一一	二二				一五		五三
33	一〇 八		一一			二〇 一			一九		六九
25 ノ 33	三七 七八 三四 一五 七八			八	一七	二二 四五	四	三	一一 一六 一〇 三	一九 二	一〇 一一

主要庁府県における予戒令執行状況

註(20)参照